

## **Kaugtöö kasutamine riigiasutustes**

Sander Põllumäe (RiTo 14), Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

**Infotehnoloogia areng ja tulemusele suunatud töökorraldus võimaldavad asutustel kasutada kaugtööd. Eri hoonetes paiknevate osakondade ja muude allüksuste puhul kasutatavaid kaugtöömeetodeid ei peetagi sageli kaugtööks.**

Kaugtööst on USA-s energiakriisiga seoses räägitud 1970. aastaist alates, Euroopas muutus kaugtöö regionaalpoliitika ja tööhõive tagamisel keskseks märksõnaks 1990. aastail. Eestis on seda teemat käsitlenud 2000. aastast, esimest korda Toomas Kokovkini juhtimisel koostatud uuringuraportis "Kaugtöö avalikus halduses". 2002. aastal korraldas Ariko Marketing uuringu "Infotehnoloogia, telekommunikatsiooni ning kaugtöö kasutuse mõju tööhõivele", kuid see ei hõlmanud avalikku teenistust (Ariko Marketing 2002). Sellest hoolimata oli just avaliku teenistuse seaduse eelnõu nr 964 SE I esimene õigusaktieelnõu, kus käsitleti kaugtöö rakendamist töökorralduse osisena.

Kaugtöö kasutamist edendas järjekindlalt ajaleht Äripäev, prognoosides selle tööviisi ulatuslikku rakendamist ka avalikus sektoris. Äripäevas kirjutasid kaugtööst näiteks Merike Ojasson (31. mail 2001), Liina Leiten (28. mail 2003), Tiit Elenurm (12. märtsil 2003), Taimi Elenurm (30. aprillil 2003) ja Kaido Einama (lisalehes Virtuaalbüroo 2. mail 2001).

Käesolev artikkel põhineb minu 2003. aastal Tallinna Tehnikaülikoolis kaitstud magistritööl "Kaugtöö rakendamine riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes" ning 2006. aasta kevadel riigiasutustes tehtud jätku-uuringu tulemustel. Magistritöö koostamisel tegin justiitsministeeriumis, sisekaitseakadeemias ja Tartu linnavalitsuses juhtumianalüüsi ning korraldasin riigiasutustes, linna- ja vallavalitsustes küsitlusi. Jätku-uuringu küsitlus piirdus riigiasutustega.

Artikli eesmärk on teadvustada kaugtöö mõju ja rakendamise võimalusi riigiasutuste töökorralduse osana. Artikkel annab ülevaate kaugtöö rakendamise motiividest riigiasutustes ning pakub välja, mida võiks kaugtööd kavandav asutus oma asjaajamise ja töökorralduse kujundamisel silmas pidada.

## **Kaugtöö mõiste ja liigid**

Suhtumist kaugtöösse mõjutab tugevasti see, mida kaugtöö all silmas peetakse. Lars Qvortrupi järgi mõisteti 1980. aastail Euroopas kaugtöötajana koduperenaist, kes pidi lapsi hoidma, oli ülejäänud organisatsioonist isoleeritud ning tegi eemalasuva tööandja jaoks üheülbalisi töid. Lars Qvortrup jõudis järeldusele, et traditsioonilisest töökoha kui ametiruumi käsitlusest tuleb loobuda ning mõista töökohana arvutite ja teiste sidevahenditega loodud abstraktset ruumi (Qvortrup 1998).

Levinud on ka kaugtöö konservatiivsem käsitlus. Euroopa Komisjon on määratlenud kaugtööd kui "töö korraldamise ja läbiviimise viisi, mille puhul on töötaja arvestatava osa tööajast eemal tööandja valdustest või kohast, kus tulemus kohale toimetatakse, ning tööd

tehakse infotehnoloogiat ja andmeedastamise tehnoloogiat, eriti veebi kasutades". See hõlmab kaugtööd kodus, kodu ja tööandja asukoha vahel valimist ning tööd kohalikes kaugtöökeskustes (eWork 2002, 10).

Toomas Kokovkini juhitud töörühma raportis nimetatakse kaugtööks töötamisviisi, milles töötaja füüsilist kohalolekut asendab infotehnoloogiliste vahendite kasutamine. Kaugtöö puhul asendab töötajate liikumist teabe liikumine, füüsilist kohalolekut virtuaalne kohalolek (Esta *et al*/2000). Töötaja eemalviibimist korvatakse sidevahendite kasutamisega (Moorcroft, Bennet 1995). Gaabriel Tavits rõhutab kahe eespool nimetatud tingimuse kõrval, et töö peab olema "majanduslik tegevus ühe tööandja kasuks" (Tavits 2000). Ta on seisukohal, et kaugtööks saab pidada ainult selliseid töötamise vorme, kus töötaja teeb tööd: 1) kestvalt ainult ühele tööandjale; 2) teiste isikute abita; 3) oma kapitalita ja isikliku organisatsioonita. Füüsilisest isikust ettevõtjad ja tsiviilõigusliku lepingu alusel teenuseid osutavad isikud ei ole seega kaugtöötajad tööõiguse mõistes.

Töö- ja teenistussuhe on alluvussuhted, seetõttu on tähtis, kuidas ülesandeid antakse ja nende täitmist kontrollitakse. Kui ülesandeid täidetakse sidevahendite abil asutuse ametiruumidest väljaspool, kuid ülesanded saadakse ja nende täitmist kontrollitakse ametiruumis, ei saa autori arvates rääkida kaugtööst. Kaugtööga ei ole tegemist, kui teenistuja võtab õhtul tööd koju kaasa või täidab nädalavahetusel mõne tööülesande kodus Interneti kaudu. Kaugtööga ei ole tegemist ka siis, kui ametnik viibib suurema osa tööpäevast kontrollitaval objektil, teeb ettekirjutusi ja kontrollib nende täitmist, kuid käib oma tööst aru andmas asutuse ametiruumides. Kaugtööga on tegemist siis, kui ülesannete andmine, täitmine ja kontroll on korraldatud sidevahendite abil ning see informatsioon on kättesaadav väljaspool ametiruumi (näiteks dokument edastatakse lahendamiseks ja lahendatakse või tööst kantakse ette dokumendiregistri kaudu võrguüleselt).

Asutusesiseses töökorralduses kasutatakse tänapäeval palju sidevahendeid. Sidevahendid ei muuda tööd iseenesest veel kaugtööks (Jackson, van der Wielen 1998). Oluline on, et töötaja viibiks väljaspool ametiruumi. Kuna kaugtöö seisukohalt on tähtis ülesannete andmine ja kontroll, siis loetakse selliseks tööks ka töötamist ametiruumides, mis asuvad vahetu juhi või juhtkonna ametiruumidest eraldi (näiteks keskasutusest eraldi paiknevad osakonnad, teeninduspunktid või kohalikud bürood). Kui teenistuja peab viibima eraldiasuvas ametiruumis, saab ta oma ülesanded ning annab aru nende täitmisest sidevahendite teel. Sellise töökorralduse puhul on määrava tähtsusega sidevahendid ning andmete ja informatsiooni veebiülene kättesaadavus. Asutused ise kirjeldatud töökorraldust tavaliselt kaugtööks ei pea.

### **Paindliku töökorralduse osa**

Kaugtööd võib kasutada paindliku töökorralduse osana. Sellisel juhul ei pruugi kaugtööd tegev teenistuja viibida pidevalt oma juhust ja töökaaslastest eemal, vaid ta täidab osa teenistusülesandeid kodus, raamatukogus, suvilas või muus talle sobivas asukohas. Kaugtöö vormis tehtava töö osatähtsusest lähtudes võib eristada täis- ja osaajaga kaugtööd.

Mõistet kaugtöö tuleb eristada mõistest kodustöötamine. 20. juunil 1996 võttis Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) üldine konverents Genfis vastu kodustöötamist käsitleva konventsiooni nr C177. Konventsiooni kohaselt on kodustöötamine töö, mida teeb inimene, keda nimetatakse kodustöötajaks: a) oma kodus või muus tema valitud asukohas, mis ei ole tema tööandja töökoht; b) tasu eest; c) mille tulemus on tööandja määratud toode või teenus, sõltumata sellest, kes annab varustuse, materjalid ja muud vahendid, kui see inimene ei ole sellisel määral iseseisev ja majanduslikult sõltumatu, et teda võib kohalike seaduste, määruste või kohtu otsuse kohaselt pidada füüsilisest isikust ettevõtjaks (artikkel 1a). Konventsiooni tähenduses ei omistata kodustöötaja seisundit isikule, kes lihtsalt aeg-ajalt täidab oma tööülesandeid kodus, mitte tavalises töökojas (artikkel 1b). Kodustöötamine ei tähenda kaugtööd, kuid osa kaugtöö vorme võib alluda konventsiooni regulatsioonile. Eesti selle konventsiooniga liitunud ei ole. Kodutöö on reguleeritud Eesti Vabariigi töölepingu seaduses üksnes erisusega, et kodutöö korral võib töötaja kasutada kõrvalise isiku abi, jäädes tulemuse eest isiklikult vastutavaks (§ 52 lõige 2).

Tõhusate sidevahendite puudumine oli esmane põhjus, mis sundis inimesi töötegemiseks ühte kohta kogunema. Ricardo Semler võrdleb keskaegset manufaktuuri nüüdisaegse tehnopargiga ning leiab, et meie edusammud tehnoloogias on kaugelt suuremad kui edusammud mentaliteedis. Sellest ta järeldab: "Minu arvates on konflikt arenenud tehnoloogia ja arhailise vaimesuse vahel peamine põhjus, miks tänapäeva töökohta iseloomustavad rahulolematuse, frustratsioon, paindumatus ja stress." (Semler 2002.) SA Archimedese poolt Euroopa Liidu Komisjoni projekti "European Survey of Information Society" raames tehtud infoühiskonna uuringus leiti, et huvi kaugtöö ja -õppimise vastu on suurenenud (ESIS 1999). Kaugtöö võib olla võimalus muuta tehnika arengule jalgu jäänud vaimesust ja vähendada rahulolematust. Tehnika ja töökalduvuse seoseid aitab mõista ka Euroopa uurimisprogrammi "Information Society Technologies" (IST) tehtud uuringus eGap kasutatud kaugtööle kalduvuse mudel (tabel 1).

**Tabel. Kaugtööle kalduvuse mudel**

| Tehnoloogiaindeks         | Madal                    | keskmine          | kõrge             |
|---------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|
| Kaugtöökalduvus           |                          |                   |                   |
| puudub kaugtöö kogemus    | ei ole huvitatud (28,1%) |                   | vastuseis (19,1%) |
| kalduvus / soov kaugtööks |                          | huvitatud (32,6%) |                   |
| neutraalne                | ükskõikne (20,1%)        |                   |                   |

ALLIKAS: Como, Rattal 2003.

Eestis valitseb huvi muuta avalik sektor väiksemaks, odavamaks ja tõhusamaks. Agenda 21-s kinnitavad Mati Heidmets jt, et väike ühiskond ei saa endale lubada ülemehitatud ja kallist riiki, ainus viis seda odavamaks muuta on riik radikaalselt virtualiseerida (Heidmets *et*

a/1999). Virtuaalne organisatsioon eeldab teenistujailt teistsuguseid oskusi ja isikuomadusi. Tartu Linnavalitsuse linnasekretär Jüri Mölder leiab, et tänapäeva halduses ei oodata ametnikult mitte ainult senistele kogemustele toetumist ja käskude täitmist hierarhilises otsustusprotsessis, vaid motiveeritust, pidevat teadmiste ja oskuste nüüdisajastamist, initsiatiivi, eetilist ja sõbralikku käitumist, samuti erasektori ja mittetulundussektori tundmist (Sander Põllumäe intervjuu Jüri Möldriga, 6. nov 2003). Need on omadused, mida eeldatakse töötajalt virtuaalses organisatsioonis.

### **Mis mõjutab kaugtöö rakendamist**

Avalikku sektorit ei saa vaadelda ühtse organisatsioonina, vaid organisatsioonide ühendusena, mis nõuab eri iseloomuga töökorraldust ja ka erinevaid reforme (Randma, Annus 2000). Seetõttu on kaugtöö kasutamise või sellest loobumise põhjused erinevad. Uuringuist nähtub, et kaugtöö rakendamist mõjutavad järgmised asjaolud:

1. tulemuspõhine töökorraldus. Kaugtööd tuleks kontrollida tulemuste kaudu, kuid see on raskendatud, kui sobivad näitajad ei ole veel kättesaadavad (Kurki, Rauhala 2004). Kui on teada, milliseid ülesandeid peab teenistuja teatud ajavahemiku jooksul täitma ning ülesande täitmine ei eelda suurel määral koostööd, võib teenistuja suhteliselt vabalt otsustada oma tööaja ja -koha üle;
2. teenistuja eraelulised vajadused. Paljud ametiasutused, kus rakendatakse kaugtööd, on nimetanud ühe põhjusena vastutulekut teenistuja eraelulistele vajadustele. Kõige sagedamini on kaugtööd rakendatud nende teenistujate puhul, kes on lapsehoolduspuhkusel või peaksid lähedase hooldamise tõttu töölt lahkuma. Kaugtöö korras lubatakse tööle teenistuja, kes on oma valdkonna hea spetsialist ja keda on seetõttu raske asendada;
3. kokkuhoid töökohtade ja -vahendite arvel. Erasektori ettevõtetes 2002. aastal tehtud uurimuse kohaselt kasutab 86% kaugtöötajaist isiklikke lauatelefone, 71% isiklikke arvuteid ja mobiiltelefone ning 80% isiklikke autosid (Ariko Marketing 2002). Ametiasutustes on kaugtöö rakendamisega püütud lahendada ruumipuudust: osa teenistujaid suunatakse täielikult kaugtööle, osa jagab töölauda ajakava alusel. Üks oluline kaugtöö rakendamise takistus on teenistujate psüühiline vastuseis oma füüsilise töökoha kaotamisele;
4. töökoormuse ja -aja varjatud suurendamine. Ametiasutuste loodud kaugtöö võimaluste abil saab teenistuja lähetuse või haiguse ajal, samuti õhtul või nädalavahetusel jätkata oma tavapärase ülesannete täitmist. Varjatult ja teinekord ka endale teadvustamata teevad teenistujad tasuta ületunnitööd. Teenistujate hirm, et kaugtöö kasutamise sunnib ametiasutus teda vaba aja arvel täiendavaid teenistusülesandeid täitma, on teine tähtis kaugtööd takistav asjaolu;
5. asutuse paiknemine eri hoonetes. Ametiasutuse füüsiline killustumine on toonud vajaduse ühtlustada töökorraldust, koondada andmeid ja lihtsustada andmevahetust infotehnoloogia vahendite abil. Mitme sellise ametiasutuse sisemises töökorralduses on võetud kasutusele võrguülesed andmebaasid, ühtlustatud e-kalendri- ja e-posti süsteemid, veebiüleselt kasutatavad võrgukettad. Ülesanded jagatakse, algatuskirjad jaotatakse, kooskõlastused antakse ja täitmist kontrollitakse elektroonilise

võrguülese dokumendihaldussüsteemi abil. See loob hea tehnoloogilise eelduse kaugtöö rakendamiseks töökorralduse osana;

6. eraldiseisvad üksused ja teeninduspunktid, mõni asutuse struktuuriüksus või teeninduspunkt paikneb teises piirkonnas. Mitmes ametis on tekkinud vajadus rakendada kaugtööd kohalike asutuste ümberkujundamise tõttu regionaalseteks keskusteks ja kohalikeks osakondadeks või teeninduspunktideks. Kui seni moodustas kohalik asutus tervikliku organisatsiooni, siis ümberkorraldustega viidi suurem osa juhtimis- ja haldusülesandeid üle keskasutusse või regionaalsesse keskusse;
7. teenistujate oskused ja hoiakud. Kaugtööd ei ole võimalik rakendada, kui teenistujad ei oska ega taha täita ülesandeid sidevahendite abil. Probleemiks võib olla nii masinakirja- kui ka riist- ja tarkvara kasutamise oskuse puudumine. Kui organisatsioon ja kolleegid on teenistujale tähtis sotsiaalne keskkond ning kultuur toetab lävimist ka isiklikul tasandil, ei rahulda kaugtöö teenistuja kuulumis-, tunnustus- ja suhtlusvajadust. Ta kardab sattuda sotsiaalsesse isolatsiooni. Kardetakse, et teenistuskohustused hakkavad rohkem häirima eraelu ning teenistusülesannete täitmiseks ei suudeta jätta kõrvale perekondlikke probleeme. Teisalt võivad just maakodu, mõistev perekond, sisemine kontrollikese, soov hoiduda kolleegide abipalvetest ning sotsiaalsete vajaduste rahuldamine perekonna ja sõprade ringis aidata kaasa kaugtöö rakendamiseks vajalike hoiakute kujunemisele.

### **Eri praktika, erinevad põhjused**

Iga avaliku sektori organisatsioon kujundab oma kultuurile ja ülesannetele vastava töökorralduse. Kaugtöö võib olla töökorralduse osa, kui see sobib kultuurilt ega ole vastuolus ülesannete iseloomuga. Järgnevalt vaadeldakse kaugtöö rakendamist riigiasutustes.

2003. aastal riigiasutustes korraldatud uuringu tulemuste järgi ei olnud kaugtööd rakendanud 59% vastanuist, osalist kaugtööd oli rakendanud 12% ja täistööajaga kaugtööd 11% vastanuist. Kaugtöö rakendamise ajendid:

1. erandlikel eraelulistel põhjustel, osa- või täiskoormusega;
2. väljaspool kontorit töökoha loomine;
3. õppejõudude osakoormusega kaasamine;
4. üksikjuhtudel ülemuse ja alluva kokkulepe;
5. infotehnoloogia spetsialisti töökorraldus;
6. lähetused, konverentsid ja seminarid.

Kaugtöö kohaldamine on enamasti seotud kulude hüvitamisega. Riigikontrollis lubati osakonnajuhatajal 2003. aasta sügisest otsustada kaugtöö kasutamise üle, kui see ei põhjusta täiendavaid kulusi, see tähendab, et ametnik pidi endale ise kaugtöö võimalused looma. Seevastu haridus- ja teadusministeeriumis käsitleti kaugtööd kui erandjuhtumit, kuid teenistujale hüvitati tegelikud kulud.

Kahe ja poole aastaga on olukord kaugtöö rakendamisel mõneti muutunud. 2006. aastal riigiasutustes tehtud uuringus kinnitas ainult 16% vastanuist, et nende asutuses ei rakendata

kaugtööd. 77% väitis, et levinud on ülesannete andmine sidevahendite kaudu, kuid ülesannete täitmise kontroll on korraldatud sidevahendite abil ainult 48%-l vastanuist. Eraldi paiknevad ja piirkondlikud struktuuriüksused olid 48%-l vastanuist ning 38% vastanud riigiasutustest võimaldas oma teenistujatel teha kaugtööd kodus või mobiilsel töökohal.

Valitsuse 2001. aasta 26. veebruari määruse nr 80 "Asjaajamiskorra ühtsed alused" paragrahvi 2 lõike 1 punkti 1 kohaselt peab asutuse asjaajamine tagama ülesannete täitmise ning otsuste vastuvõtmise täpse ja küllaldase dokumenteerimise. Asjaajamine hõlmab eelkõige dokumentide ja informatsiooni ringlust. Asjaajamise korraldamise eesmärk on dokumendiringluse mitteloominguliste toimingute suurim võimalik lihtsustamine ja automatiseerimine. Nagu näeb ette justiitsministeeriumi asjaajamise ja arhiivi arendamise kava, peabki infotehnoloogia vahendite kasutamine tagama kiirema ja tõhusama asjaajamise. Riigiasutuses teeb teenistuja eelkõige teabetööd ning seetõttu on kaugtöö eelduseks juurdepääs tööks vajalikule informatsioonile. Kaugtöö rakendamise seisukohalt on kriitilise tähtsusega, et asjaajamise korraldamisel oleks arvestatud kaugtöö rakendamise võimalust.

2006. aasta küsitluse põhjal on asjaajamisel arvestanud kaugtööga 51% vastanud riigiasutustest. 68% vastanuist kinnitas, et asutuse asjaajamine ja dokumentide arhiveerimine on vähemalt osalt elektrooniline, kuid üksnes 45% ütles, et dokumentidele on võimalik veebiüleselt juurde pääseda ning 29% väitis, et ametnik võib teenistusülesannete täitmiseks dokumente või toimiku asutusest välja viia. Seega on kaugtöö rakendamise seisukohalt kriitilised asjaajamise tingimused täidetud ainult kolmandikus vastanud riigiasutustest.

### **Asjaajamise tingimused**

Kaugtöö seisukohalt tuleb pöörata tähelepanu järgmistele asjadele.

1. Elektrooniline dokumendihaldus. Paljudes asutustes hallatakse dokumente ning korraldatakse asjaajamist elektrooniliselt. Kaugtöö seisukohalt on tähtis, et asutus ei piirduks ainult dokumendi elektroonilise registreerimisega, vaid dokumendihalduse programmi sisestataks ka kõik asjas saadud ja loodud dokumendid. Dokumentide töötlemine peaks toimuma programmis või nende saatmine programmi vahendusel e-postiga.
2. Dokumentide hoidmine. Harilikult hoitakse toimikuid riulitel arvestusega, et neid kasutatakse ainult selles asutuse ruumis, kus nad on moodustatud või kuhu suunatud ja kus neid säilitatakse. Asjaajamise eeskirjades on reguleeritud, et dokumente hoitakse kaustades või toimikutes ning need asuvad koostajale vastavas struktuuriüksuses. Kaugtöö puhul on tähtis, et dokumendid oleksid kättesaadavad veebiüleselt. Seetõttu tuleks dokumente hoida elektroonilisel kujul asutuse dokumendiregistris või eraldi failiserveris sarjadele vastavates kaustades. Kaugtöötajal peab olema juurdepääs temale vajalikele kaustadele või dokumendiregistri osale.
3. Dokumendid kooskõlastatakse sageli teenistusalluvuse korras. Paberdokumendi puhul on ilmne, et see ei saa olla ühel ajal kõigi kooskõlastajate käes, digitaaldokumendi puhul ei ole teenistusalluvuse korras edastamine tähtis. Dokumendi esitamisel e-kirja teel on igal kooskõlastajal oma koopia, kuid

dokumendihaldustarkvara võimaldab koostajal salvestada automaatselt kõigi kooskõlastused ühte dokumenti. Kaugtöö korral oleks dokumendi koopia edastamine põhjendamatu viivitamine. Dokumenti ei pea edastama läbivaatamiseks e-kirjaga, vaid seda saab teha, salvestades dokumendi kavandi siseveebis või dokumendihalduse tarkvaras. Sellisel juhul teeb iga kooskõlastaja oma märkused ja parandused ühte ja samasse dokumenti. MS Wordi tekstiredaktoris on võimalik kuvada dokumenti algsel ja lõplikul kujul ning iga kooskõlastaja parandusi eraldi või üheskoos.

4. Identifitseerimine ja paroolid. Elektroonilise asjaajamise arengu ning kaugtöö rakendamisega seoses on üha aktuaalsemaks muutunud teenistujate kohustus hoida saladuses neile antud salasõnu ja koode. Salasõnade hoidmise kohustust tuleks reguleerida asutuse sisekorraeeskirjadega, niisamuti nagu kohustust siseneda infosüsteemi ainult oma nime ja salasõnaga. Teenistuja puhkuse, haigestumise või lahkumise korral tuleks luua asendajale uued juurdepääsuõigused, mitte anda üle teenistuja salasõnu või koode. Kokku tuleb leppida selles, et töötaja nime alt ja salasõna abil tehtud toimingud omistatakse sellele töötajale. Isikusamasuse fiktsiooni sätestamine asjaajamiskorras koos salasõna saladuses hoidmise kohustusega on vähim, mida asutus oma turvariskide maandamiseks teha saab.
5. Logifailide ja turvakoopiade loomine. Andmekogude koostamisel tuleb tagada, et andmete töötlemisest jääks alati alles logi. Paiktöö korral on asutusel rohkem teavet selle kohta, kes võis andmeid töödelda. Kaugtöö korral on logi ainuke tõend. Arvestada tuleb ka seda, et kaugtöötaja on organisatsiooni teistele liikmetele võõram ning teda kiputakse paiktöötajatest kergemini vigades süüdistama. Seetõttu on logi vajalik ka kaugtöötaja kaitseks. Samuti tuleb korraldada, et kaugtöötaja sisestaks enda koostatud kavandid ja dokumendid võrguketastele või teeks oma arvutis säilitatavatest dokumentidest turvakoopia.

### **Eri asutustes isemoodi**

Töökorraldus on lai mõiste, mis hõlmab kogu organisatsiooni formaalset toimimist. Konkreetsemalt saab riigiasutuste puhul rääkida sisekorraeeskirjadega kindlaks määratud töökorraldusest. Avaliku teenistuse seaduse paragrahvide 77 ja 78 kohaselt reguleeritakse sisekorraeeskirjas teenistussuhtesse puutuvaid küsimusi. Kaugtöö reguleerimine on osa töökorraldusest ning teenistussuhtesse puutuvad kaugtöö küsimused tuleks reguleerida selles õigusaktis.

2006. aasta küsitluse põhjal on 39% vastanud riigiasutustest arvestanud oma töökorralduse kujundamisel kaugtöö võimalusega, sisekorraeeskirjades või kodukorras on kaugtöö küsimusi reguleerinud vähesed. Järgnevalt mõned näited, kuidas on kaugtöö reguleeritud riigiasutuste sisekorraeeskirjades või kodukorras.

Põllumajandusministri 2002. a 30. augusti käskkirjaga nr 287 kinnitatud põllumajandusministeeriumi sisekorraeeskirja punkti 21 kohaselt teavitatakse teenistuja töökohustuste täitmisest väljaspool ministeeriumi vahetut juhti. Teenistuja või osakonnasisese töökorralduse kohaselt selleks pädev teenistuja teavitab väljaspool

ministeeriumi ülesande täitmisest, tehes sellekohase kande elektroonilise dokumendihalduse programmis sündmuste kalendrisse (punkt 56 1). Osakonnas peavad teenistuja äraolekul kindlustama telefoni vastuvõtmise (punkt 59) teised teenistujad. Sisekorraeeskirja punktide 29 ja 30 järgi antakse tööalaseid korraldusi muu hulgas elektrooniliselt dokumendihalduse programmi vahendusel. Põllumajandusministri 2004. a 31. märtsi käskkirja nr 114 "Põllumajandusministeeriumi asjaajamiskord" punkti 266 kohaselt teatatakse teenistuskäskkirjadest ametnikele dokumendihalduse programmis nende registreerimisel e-posti teatega. Teate saamisel on teenistuja kohustatud andma personalibüroos allkirja oma töö- või teenistussuhet reguleeriva personalikäskkirja originaaleksplarile.

Muinsuskaitseameti peadirektori 2004. a 22. detsembri käskkirjaga nr 50-K kinnitatud muinsuskaitseameti sisekorraeeskirja kohaselt mõistetakse kaugtööna igasugust töötamist väljaspool muinsuskaitseameti ametiruumi. Kaugtöö eelduseks on töötaja kinnitus mujal töötamise võimalikkuse kohta ning nõusolek selleks. Kaugtöö võimalus nähakse ette ametijuhendis. Rakendatava mahu määrab iga teenistuja puhul eraldi tema struktuuriüksuse juht kooskõlastatult peadirektoriga, lähtudes organisatsioonilistest vajadustest ning töö iseloomust. Kaugtöö kasutamise korral teavitab teenistuja sellest oma vahetut ülemust ja avalike suhete nõunikku ette vähemalt ühe nädala, edastada tuleb ka teenistuja kontakttelefoni number. Kui vähemalt 60% teenistuja tööst on kaugtöö, soetab muinsuskaitseamet vajadusel töötajale kasutamiseks arvuti ja võrguühenduse ning kannab kasutamise kulud.

Ravimiameti peadirektori 2003. a 17. juuni käskkirjaga nr 12 kinnitatud sisekorraeeskirja punkt 5.5 sätestab: "Töö efektiivsuse huvides võib peadirektor teatud tööülesannete puhul anda teenistujale loa töötamiseks väljaspool Ravimiameti ruume." Samamoodi reguleeritakse õiguskantsleri kantselei sisekorra punktis 6.5: "Teenistuja võib vahetu ülemuse teadmisel ja õiguskantsleri loal täita teenistuskohustusi kaugtöö vormis väljaspool Kantseleid. Selleks esitab teenistuja õiguskantslerile vahetu juhiga kooskõlastatud kirjaliku taotluse. Loa andmine teenistusülesannete täitmiseks kaugtöö vormis vormistatakse õiguskantsleri käskkirjaga."

Andmekaitse inspeksiooni peadirektori 2002. a 4. detsembri käskkirjaga nr 31 on kinnitatud eraldi "Kaugtöö tegemise reeglistik". Selle reeglistiku punkt 2 sätestab: "Kaugtöö tegemise võimalus luuakse kõikidele inspeksiooni ametnikele, välja arvatud juhul, kui kaugtöö ei ole võimalik tulenevalt ametijuhendijärgsete teenistusülesannete iseloomust." Punkti 3 kohaselt ei tohi kaugtöö takistada teenistujal teenistusülesannete täitmist ega olla tähtaegade pikendamise põhjus. Punkti 4 kohaselt tehakse kaugtööd otsese ülemuse loal ja järelevalvel. Otsesel ülemusel peab olema ülevaade kaugtöö kestusest, täidetavatest tööülesannetest ja vajaduse korral peab ta asendama kaugtööd tegevat ametnikku. Samuti tuleb kaugtööst informeerida üldosakonna inspektorit. Punkt 5 sätestab, et "osakonnajuhataja võib kaugtööd tegeva ametniku kiireloomuliste tööülesannete täitmiseks määrata teise ametniku", ning punkt 8 kinnitab, et "Tallinnas elav kaugtööd tegev ametnik peab vajaduse korral ilmuma inspeksiooni 45 minuti jooksul, väljaspool Tallinna elav ametnik ühe tunni jooksul. Vastava korralduse teeb ametnikule osakonnajuhataja või peadirektor."



Haridusministri 2001. a 30. novembri käskkirjaga nr 803 kinnitatud haridus- ja teadusministeeriumi sisekorraeeskirja punktis 4.2.2 sätestatakse: "Kui teenistuja töötab ajutiselt või alaliselt väljaspool ametiruumi (kaugtöö), lepib ta oma tööaja korralduse, sealhulgas kohalolekuaja ametiruumides, kokku vahetu ülemusega ja osakonnajuhatajaga. Teenistuja teavitab kokkulepitud töökorraldusest sekretäri- asjaajajat ning personalitalitust. Ühtlasi teatab ta neile oma kontaktandmed üldisel tööajal." Punkti 5.2.4 kohaselt võib kirjaliku korralduse anda elektrooniliselt. Kaugtöö arendamise seisukohalt on tähtis ka punktis 9.3 sätestatu: "Ministeerium loob teenistujatele teenistusülesannete täitmiseks töökeskkonna, kus kaasaegsete info- ja kommunikatsioonitehnoloogia vahendite kaudu on võimalik juurde pääseda ministeeriumi inforessurssidele ja muule teenistuslasele teabele. Vastavat teavet kasutatakse teenistuslase eesmärkidel, ettevalmistamisjärgus olevate materjalide (õigusaktide eelnõud) ja teabe avalikustamine on keelatud."

Justiitsministri 2002. a 4. juuli käskkirjaga nr 316 kinnitatud justiitsministeeriumi sisekorraeeskirja punktis 6.5 sätestatakse: "Tööaja planeerimisvahendina kasutatakse kogu organisatsioonile nähtavat *Outlook* kalendrit. Teenistuja sisestab oma tööpäeva planeeringu ja kasutuse kalendrisse. Kohustuslik on kanda kalendrisse nõupidamised, väljaspool töökohta täidetavad ülesanded (sealhulgas koolitused, konverentsid jms), puhkused ja kaugtöö. Töökohalt äraolekul kogu tööpäeva kestel on kohustuslik kasutada äraoleku automaatvastust, näidates selles esmase kontaktivõimaluse." Punktist 6.6 võib lugeda: "Nõupidamisi planeeritakse *Outlook* kalendris reeglina ajavahemikule kell 9.00–12.00 ja 13.30–15.30. Nõupidamiskutsele või muule kolleegi poolt tehtud ajaplaneeringule tuleb saata vastus. Vastuse mittesaamisel on kutsujal õigus eeldada nõustumist."

### **Töövahendi test mõtteviisini**

Justiitsministeeriumi ja sisekaitseakadeemia 2003. aasta juhtumianalüüsidest nähtub, et töötajad pidasid kõige tähtsamaks töövahendiks, mille kaudu saadakse ülesandeid ja informatsiooni, e-posti, teiseks planeeritud koosolekuid ning alles seejärel telefoni. 2006. aastal riigiasutustes tehtud küsitlus selgitas, et võrdset olulised on e-post ja telefon (keskmine 6,2 ja 6,1 skaalal 0–7) ning nõupidamised ja ametlik vahetu suhtlemine (keskmine 5,5 ja 5,8 skaalal 0–7), vastustes suuri erinevusi ei olnud. Seevastu jagatud võrguketaste, e-suhtluse ja e-kalendri tähtsust hinnati keskmiselt väikeseks (keskmised 3,4–4,1 skaalal 0–7), kuid erinevused vastustes olid märkimisväärsed (standardhälve 2,3–3,1). Sellest järeldub, et e-post ja telefon on muutunud üldlevinud töövahendeiks, samal ajal kui võrguketaid, e-suhtlust ja e-kalendrit kasutavad vähesed asutused ning nendele on see kas väga oluline või hoopis väheoluline.

Kokkuvõttes peaksid asutused kindlustama, et teenistujad kasutaksid kaugtöö puhul infotehnoloogia vahendeid ühtlasemalt. Eri suhtluskanalid tekitavad teadmislünki ja kahjustavad koostööd. Kaugtöö ei tohiks olla omaette eesmärk, rahalise kokkuhoiu või muu kõrvalise eesmärgi saavutamise vahend, vaid asutuse töökorralduse loomulik osa.

Kaugtöö rakendamisele aitab kaasa tööülesannete selge piiritlemine ja mõõdetavus ning teenistujate suhteliselt suur iseseisvus ja väike tööalase suhtlemise vajadus teenistusülesande täitmisel. Et asutuste infotehnoloogilised võimalused kaugtööks on

küllaltki head, on selle laialdasemast kasutamisest hoidumine teenistujate mõtteviisi ja harjumuste küsimus. Harjumuste ja hoiakute muutmist näitab ka 2003. ja 2006. aastal riigiasutustes tehtud küsitluste tulemuste muut – üha enam asutusi kasutab kaugtööd ja infotehnoloogia vahendeid töökorralduse osana.

### **Kasutatud kirjandus**

Ariko Marketing. Infotehnoloogia, telekommunikatsiooni ning kaugtöö kasutuse mõju tööhõivele (2002).

**Como, E., Rattal, F. D. (2003).** The Development of Telework in Five European Regions: First Results of the eGap Project. – Telework in SMEs, No 3, July–September. –<http://www.egap-eu.com/egap/pdf/eGap3.pdf>.

ESIS (1999). Uurimus Euroopa infoühiskonnast. Valimik projekti raames koostatud raporteid. Tartu. – [http://www.esis.ee/Q5/ESIS\\_koqumik2000.pdf](http://www.esis.ee/Q5/ESIS_koqumik2000.pdf).

**Esta, T., Kokovkin, R., Kokovkin, T., Lüsi, M., Telvik, A. (2000).** Kaugtöö avalikus halduses. 22. jaanuari raport peaministri büroole.

eWork (2002). Status Report on New Ways to Work in the Knowledge Societies. – <http://www.egap-eu.com/egap/pdf/ework2002en.pdf>.

**Heidmets, M., Einberg, R., Kokk, A., Meerits, H., Viik, L. (1999).** Infotehnoloogiline Eesti. – A. Oja (koostaja). Eesti 21. sajandil: arengustrateegiad, visioonid, valikud. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

**Jackson, P. J., van der Wielen, J. M. (eds) (1998).** Teleworking: International Perspectives from Telecommuting to the Virtual Organisation. London and New York: Routledge.

**Kurki, M., Rauhala, T. (2004).** Inhibitors to Telework – Do They Exist? – Telework in SMEs, No 6, April–June.

**Moorcroft, S., Bennet, V. (1995).** European Guide to Teleworking: A Framework for Action. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

**Qvortrup, L. (1998).** From Teleworking to Networking. – P. J. Jackson, J. M. van der Wielen (eds). Teleworking: International Perspectives from Telecommuting to the Virtual Organisation. London and New York: Routledge.

**Randma, T., Annus, T. (2000).** Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2.

**Semler, R. (2002).** Ketser. Tallinn: Goldratt Baltic.

**Tavits, G. (2000).** Kaugtöö ja töösuhete reguleerimine. – Juridica II.